

OFFICIEEL
BUREAU
E. VAN
BUREAU

**KATHOLIEKE UNIVERSITEIT TE LEUVEN
DEPARTEMENT ECONOMIE**

**LEUVENSE ECONOMISCHE STANDPUNTEN
1988/47**

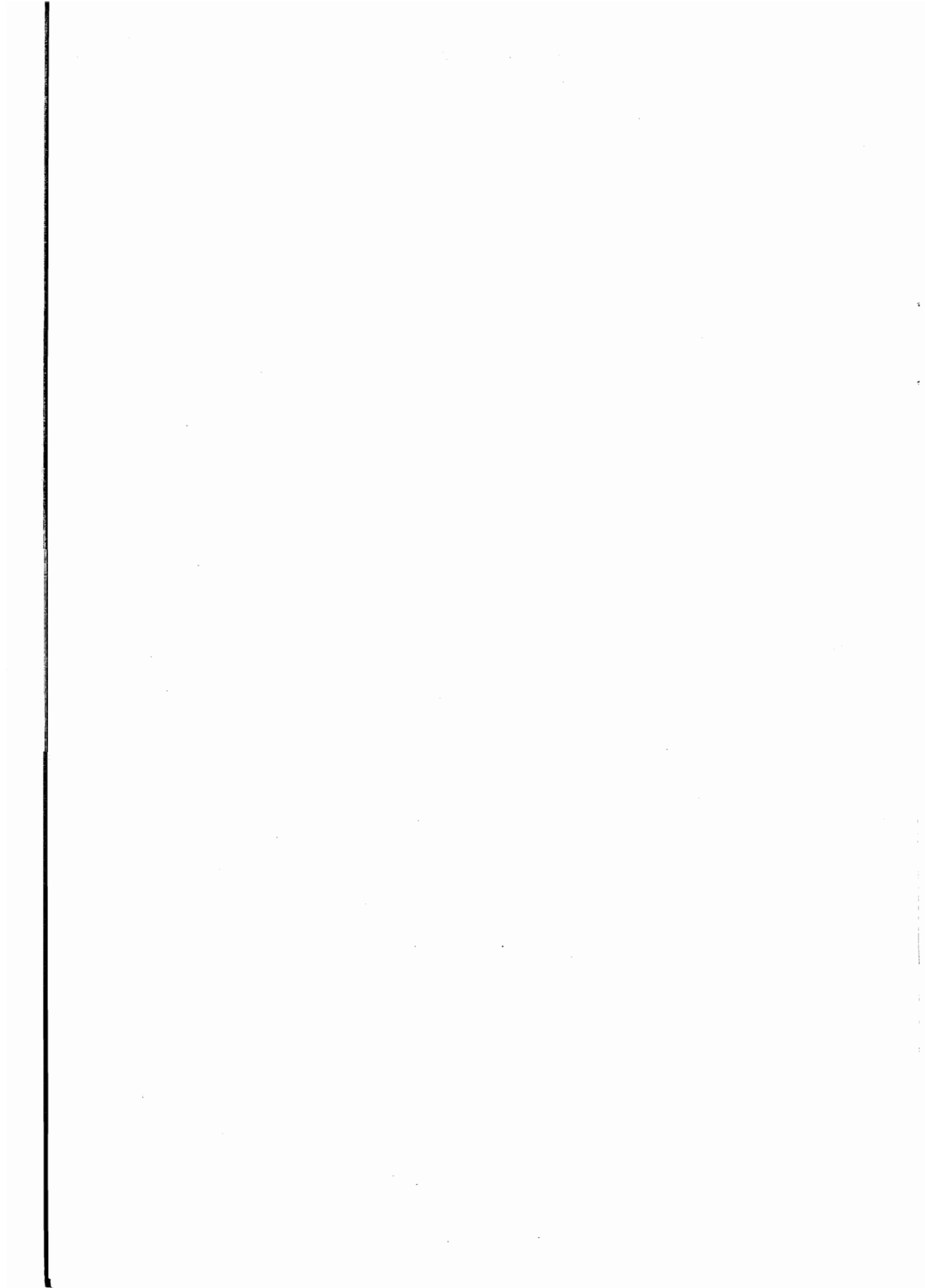
**BEDENKINGEN BIJ DE NIEUWE FINANCIERINGSVOORSTELLEN
VOOR GEVESTEN EN GEMEENSCHAPPEN**

**Vim MOESEN
Dirk HEREMANS
Paul VAN ROMPUY
Mark EYSKENS**

Bijdragen tot studiedag over de Economische en Financiële Aspecten van de Staatshervorming in het kader van de Postuniversitaire Leergangen Ekonomika, Leuven 3 juni 1988.

augustus 1988

D/1988/2020/09



HET NIEUWE FINANCIERINGSSTELSEL : EEN COMMENTAAR

Wim MOESEN

1. HET BELANG VAN DE PRAE-CONSTITUTIONELE FASE

In de literatuur over de economische theorie van de politiek (public choice theory) hebben vooral Buchanan en Brennan gewezen op het politiek belang van de prae-constitutionele fase¹. De architectuur van de uitgaven- en belasting-bevoegdheden en van de overige financieringsmechanismen bepalen op een dominante wijze het toekomstige budgettaire gedrag van de diverse overheidsgelieden. In de post-constitutionele periode hebben de burgers hierover veel minder controle.

Een staatshervorming is per definitie een herziening van de grondwet maar impliceert eveneens een herordening van de openbare financiën. Thans is het gebruikelijk de taakstelling van de budgettaire overheden op te delen in een stabilisatie-, herverdelings- en allocatiefunctie. Gelet op de primauteit van de Economische en Monetaire Unie (EMU) is het aangewezen het macro-economisch beleid en de grote contouren van de herverdelingspolitiek te reserveren voor de centrale overheid, zoals trouwens door collega P. Van Rompuy herhaaldelijk werd beklemtoond. Het probleem van de taakverdeling ligt dan veeleer bij de allocatieve functie. In deze context heeft de allocatie te maken met de voorziening van publieke goederen (in brede zin) via een budgetmechanisme en collectieve besluitvorming. Daar de toewijzing van de uitgavenbevoegdheden reeds behandeld werd door collega D. Heremans zal dit commentaar gericht worden op de financieringskant.

Een concreet financieringsstelsel kan slechts ordentelijk beoordeeld worden wanneer men daarnaast een referentieschema voor ogen heeft. Als principiële blauwdruk worden hier die regels gehanteerd die men gewoonlijk met grote stelligheid terugvindt in de leerboeken over openbare financiën. Richtinggevend daarbij is het zgn. equivalentie-beginsel van M. Olson². De stelling is dat ernaar gestreefd moet worden om de gebruikers van de publieke voorzieningen te laten samenvallen met de burgers die daarover beslissen en ervoor betalen. Voor publieke goederen met een nationale dimensie (b.v. landsverdediging) worden de kosten nationaal verdeeld (belastingen) en geschiedt de besluitvorming ook nationaal (parlement). Publieke uitgaven met een lokaal nut

(b.v. peultertuin) kunnen best lokaal gefinancierd worden overeenkomstig een besluitvorming van de lokale overheid. Ligt het batengebied tussen deze twee dimensies, dan worden de budgettaire taken (b.v. onderwijs) bij voorkeur toevertrouwd aan een intermediair echelon zoals de gemeenschappen of de gewesten.

Voor een verantwoorde bepaling van de omvang en samenstelling van de overheidsuitgaven is vereist dat in hoofde van de betrokken burgers een berede-
neerde afweging tot stand komt tussen "de lusten en de lasten". De toepassing van de equivalentieregel wil precies deze afweging intrinsiek bevorderen door de burger stelselmatig te vatten in zijn drievoudige hoedanigheid van kiezer, belastingbetaler en gebruiker van de publieke voorzieningen. Een logische consequentie daarvan is dat voor elke overheidsgeleding eigen fiscaliteit de aangewezen financieringsvorm is. Een andere gevolgtrekking is dat dotaties slechts in bijkomende orde aangewend worden. Zo wordt een algemene dotatie aanbevolen om fiscale handicaps tussen deelgebieden te nivelleren. Een specifieke dotatie is dan weer geschikt om geografische overzijpelings-effecten te corrigeren wanneer ook niet-residenten van de publieke voorzieningen gebruik maken en niet of onvoldoende in de kosten zouden bijdragen.

In de staatshervorming van 1980 werd net andersom gewerkt. Dotaties vormden de algemene financiering terwijl eigen (geristorneerde) belastingen de uitzondering bleven. In de volgende secties wordt nagegaan in welke mate de financieringsorthodoxie herkenbaar is in de nieuwe staatshervorming.

2. HET DEFINITIEVE FINANCIERINGSSTELSEL

In het definitieve financieringsstelsel zal de middelenverwerking van de gewesten en gemeenschappen als volgt samengesteld zijn³ :

1. fiscale inkomsten
 - a. exclusieve belastingen
(eigen belastingen)
 - b. geristorneerde belastingen
(samen­gevoegde belastingen)
 - c. gedeelde belastingen
(dotatie)
2. nationale solidariteitstussenkomst
(dotatie)
3. niet-fiscale inkomsten
(retributies)
4. leningen
(zonder staatswaarborg)

Voor de *exclusieve belastingen* krijgen de deelgebieden de volledige bevoegdheid inzake normering, inning en opbrengst. Voorbeelden daarvan zijn : de belasting op de spelen, weddenschappen en automatische ontspanningstoestellen; de openingsbelasting op dranksluiterijen; de onroerende voorheffing; de registratierechten; de successierechten en eventueel ook de verkeersbelasting.

De opbrengst van deze belastingsoorten ligt niet erg hoog. Thans wordt reeds een gedeelte van deze belastingen geristorneerd naar de deelgebieden voor ongeveer 20 mrd. BF. Na integrale afstand zou deze opbrengst, ceteris paribus, tot 100 mrd. BF kunnen oplopen. De elasticiteit van de belastbare basis en ook de eventuele tariefdifferentiatie tussen de deelgebieden mag voor deze belastingsoorten niet overschat worden.

Het gros van de middelen van de deelgebieden zal geleverd worden door een *geristorneerde belasting*. Daarbij zal ieder gewest en gemeenschap kunnen beschikken over het toegewezen percentage van de opbrengst inzake personenbelasting van dat gewest of gemeenschap. De bepaling van de belastbare basis en de tariefstructuur blijven uniform voor de gehele natie. Wel kunnen de gewesten additionele aanslagvoeten instellen.

De ingebouwde progressiviteit van de personenbelasting brengt mee dat de macro-economische elasticiteitscoëfficiënt beduidend groter is dan 1. Bij een expansie van de belastbare massa, zeg maar een toename van het BNP, zal de opbrengst van deze belastingsoort meer dan proportioneel toenemen in vergelijking met de ontwikkeling van de overige rijksmiddelen. Vandaar dat aan dit jaarlijkse toewijzingspercentage zelf een plafond zal opgelegd worden.

De bovenstaande belastingristornering vervangt de huidige dotatieregeling, die geldt voor de bevoegdheden die thans reeds aan de gewesten en gemeenschappen werden overgedragen. Ook de toekomstige nieuwe bevoegdheden van de gewesten zullen op deze wijze gefinancierd worden. Hierbij gaat het hoofdzakelijk om het gemeentefonds, de infrastructuurwerken en de aanvullende tewerkstellingsprogramma's. Voor de nieuwe bevoegdheden van de gemeenschappen, met name het onderwijs, wordt een andere financiering uitgewerkt. Hiervoor zal een te bepalen percentage van de nationale BTW-opbrengst gereserveerd worden (verticale repartitie). Vervolgens wordt deze enveloppe verdeeld tussen de twee gemeenschappen (horizontale repartitie) op basis van objectieve criteria als de feitelijke leerlingenaantallen. Deze *gedeelde belasting* heeft dus het karakter van een dotatie.

Een expliciete dotatie is de *nationale solidariteitsstussenkomst*. Voor elk gewest wordt de economische draagkracht gemeten aan de hand van de gemiddelde opbrengst per inwoner van de personenbelasting. Voor de arme gewesten, waar dit gemiddelde onder het rijksgemiddelde ligt, wordt een additionele dotatie die 468 BF bedraagt (later geïndexeerd) per inwoner en per procentpunt van de inkomenshandicap. Dit getal blijkt de vertaling te zijn van de budgettaire solidariteit die thans reeds in de gewestvorming verscholen is. Merkwaardig is wel dat de dotatie zelf uit de nationale begroting zal komen en niet zichtbaar door de overige gewesten wordt bijgepast, zoals meestal in een systeem van "Finanzausgleich" wel het geval is.

Tot de *niet-fiscale inkomsten* worden de retributies gerekend, waarvan de kijk- en luistergelden voor TV en radio de belangrijkste zijn. Hieronder worden ook de patrimoniale opbrengsten geboekt, zoals eventuele winsten van overheidsbedrijven. De problematiek van de leningfinanciering komt in de volgende sectie aan de orde.

Zo op het eerste gezicht wordt in het definitieve financieringsstelsel een betekenisvolle stap gezet weg van de vroegere dotatieregeling. Nochtans blijft de fiscale autonomie beperkt en gaat het veeleer om *financiële autonomie*. In de discussie hieromtrent werd dit trouwens grif toegegeven door Minister Dehaene. De geristorneerde personenbelasting en zeker de gedeelde BTW-opbrengst vertonen sterk de kenmerken van een dotatie. De eigen fiscale armslag wordt dan beperkt tot het relatief bescheiden pakket van de exclusieve belastingen en de eventuele opcentiemen op de personenbelasting. Maar hier heerst nog onduidelijkheid of deze opcentiemen zowel in min als in plus kunnen geheven worden en welke de vork is waarbinnen de deelgebieden autonoom kunnen ageren.

3. DE GOUDEN FINANCIERINGSREGEL

Voor de tienjarige overgangsperiode werd evenwel een ander financieringsstelsel uitgewerkt. Dit stelsel is nogal complex en kan moeilijk in een kort tijdsbestek behandeld worden. Nochtans is deze overgangsregeling erg belangrijk voor de feitelijke budgettaire resultaten in de volgende jaren. Tevens wordt daardoor ook de uitgangspositie voor de definitieve fase in de steigers gezet. Vanuit begrotingstechnisch oogpunt vertoont de overgangsfinanciering nogal wat hiaten. Deze dreigen het toekomstige budgettaire gedrag op een verkeerd spoor te zetten. Vandaar dat enig commentaar rond de overgangsregeling moeilijk kan vermeden worden.

Herleid tot de essentie omvat de overgangsregeling vier financieringsmechanismen die telkens betrekking hebben op andere materies :

1. de huidige dotaties voor de gewesten en de gemeenschappen;
2. de overdracht van het gemeente- en provinciefonds aan de gewesten;
3. de nieuwe bevoegdheden voor de gewesten;
4. de nieuwe onderwijsbevoegdheid voor de gemeenschappen.

Het financieringsmechanisme 1 vormt de basisvariant, waarvan 2 en 3 lichtjes afwijken. Het financieringsmechanisme 4 is anders georiënteerd en steunt op een ristoring van de BTW, terwijl bij de drie eerste mechanismen een percentage van de personenbelasting toegewezen wordt. De standaardprocedure is daarbij als volgt. Vertrokken wordt van de huidige uitgavenbedragen die voor de toekomst jaarlijks geïndexeerd worden. Dit geeft een extrapolatie van de financiële behoeften bij een constant volume van de voorzieningen. Deze referentiebedragen worden evenwel afgetopt met 14,3 %, d.i. het percentage waarmee de actuele rijksbegroting door kredietopname dient gefinancierd te worden. Dit betekent dat van bij de aanvang de deelgebieden begrotingstechnisch een tekort zullen vertonen op hun lopende verrichtingen en hiervoor eigen leningen zullen moeten uitgeven. Wel zal de centrale overheid jaarlijks de nodige middelen toewijzen om de gestandaardiseerde annuïteiten te dekken van deze kredietopname. De varianten 2 en 3 verschillen hierin dat van deze annuïteiten zelf nog eens 14,3 % wordt ingehouden. Karakteristiek voor variant 3 is dat de investeringsuitgaven daarin anders behandeld worden. Hiervoor dienen de deelgebieden van bij de aanvang zelf te lenen. Voor de aflossing van deze leningen geldt dan ook weer de annuïteitentechniek die daarnet werd beschreven. Voor de investeringsuitgaven die thans reeds onder de bevoegdheid vallen van de deelgebieden (financieringsmechanisme 1) worden wel de nodige middelen geristorneerd, zij het na de gebruikelijke aftopping.

Daarbij rijst de vraag of het niet consistent is voor de lopende uitgaven de nodige middelen integraal toe te wijzen, dus zonder aftopping. Voor de kapitaaluitgaven daarentegen zou dan over de gehele lijn - dus zowel voor de nieuwe als de bestaande materies - door de deelgebieden zelf leningfinanciering toegepast worden. De ingewikkelde annuïteitenregelingen verdwijnen dan. Meer nog, aan de deelgebieden kan dan met rede opgelegd worden dat voortaan de lopende rekening een evenwicht moet vertonen. Deze regel van de sluitende gewone dienst, ook gouden financieringsregel genoemd, wordt verantwoord vanuit de afspraak dat het geen taak is van de deelgebieden om een autonoom anticyclisch beleid te voeren⁴. In de EMU wordt de macro-economische stabilisatietaak immers voor de centrale overheid gereserveerd.

Aangezien de rentelasten op de eigen leningen van de deelgebieden alleszins in hun lopende uitgaven zullen geboekt worden, plaatst men tevens een gren-
del op hun leningcapaciteit. Inderdaad, het gevaar bestaat anders dat het
sneeuwbaaleffect van oplopende schuld en rentelasten gewoon van de centrale
overheid naar de deelgebieden verplaatst wordt. Als alibi voor een gebrek
aan budgettaire discipline is het voor de deelgebieden verleidelijk om in te
roepen dat hun lopende verrichtingen reeds van bij de start met een tekort
opgezaald werden⁵.

Tot slot mag ook benadrukt worden dat de nieuwe staatshervorming een par-
tiële analyse blijft. Het echelon van de lokale overheid, met name de gemeen-
ten, wordt nauwelijks in de herordening betrokken. Men ontkomt niet aan de
indruk dat de beleidsmakers een parallel centralisme viseren, veeleer dan een
sterke decentralisatie naar beneden. Gelet op het beperkte batengebied van
heel wat publieke voorzieningen is de lokale overheid nochtans de meest ge-
schikte geleiding, in overeenstemming trouwens met Olson's equivalentieregel.

VOETNOTEN

1. BRENNAN, G., BUCHANAN, J.M., *The power to tax. Analytical Foundations of a fiscal Constitution*, Cambridge, Cambridge University Press, 1980.
2. OLSON, M., The principle of "fiscal equivalent" : the division of responsibilities among different levels of government, *American Economic Review*, May 1969, p. 479-487.
3. *Ontwerp van regeerakkoord*. Bijlage II : Toekomstige financiering van de gemeenschappen en gewesten, Brussel, mei 1988.
4. Dit neemt niet weg dat de deelgebieden kunnen ingeschakeld worden bij de uitvoering van dat beleid.
5. Overigens is het aanbevolen om voor de beleidsnormering van het begrotingstekort te blijven werken met de geconsolideerde saldi van de centrale overheid en de deelgebieden samen.

SCHULDFINANCIERING VAN DE DEELGEBIEDEN

Dirk HEREMANS



1. INLEIDING

Met begrotingstekorten die het laatste decennium oplopen tot meer dan één vijfde van de Rijksuitgaven, zijn overheidsleningen een zeer belangrijke vorm van financiering geworden. De opstapeling van schulden doet tal van nevralligieke vragen rijzen zowel op korte als op lange termijn m.b.t. terugbetalingscapaciteit, sneeuwbaaleffecten, intrestlasten, schuldbeheer, uitholling van andere overheidsuitgaven door intrestbetalingen, verdringing van produktieve investeringen enz.

Ook elke verdere vooruitgang in de staatshervorming werd tot nog toe zwaar gehypothekeerd door deze schuldhandicap. Daarbij rijst immers de problematiek zowel van de verdeling van de schuldenlasten uit het verleden als van de noodzaak de begrotingstekorten verder te saneren in de nabije toekomst. Bovendien plaatst de schuldfinanciering binnen een federaal staatsverband vraagtekens bij : primo, de werking en de instandhouding van de Economische en Monetaire Unie (EMU) omwille van eventuele monetaire en wisselkoersrepercussies; secundo, de dynamiek op langere termijn van de schulden van de deelgebieden. Een en ander is cruciaal afhankelijk van de wijze van financiële middelenvoorziening.

Reeds n.a.v. de staatshervorming van 1980 werd erop gewezen dat de erin voorziene leningfinanciering in beginsel onvoldoende waarborgen bood voor de goede werking van de EMU en het vermijden van een ongunstige schuldendynamiek¹. Zolang de middelen- en bevoegdheidsoverdracht aan de deelgebieden bescheiden bleef, was het reële gevaar echter beperkt. De omvangrijke overdracht voorzien in de nieuwe staatshervorming van 1988 houdt echter het gevaar in van een regelrechte ontsporing van de schuldfinanciering in hoofde van de deelgebieden.

2. LENINGFINANCIERING IN EEN ECONOMISCHE EN MONETAIRE UNIE

De financiering van begrotingstekorten door leningen heeft belangrijke macro-economische implicaties voor geldomloop, inflatie, rentevoeten en wisselkoersen. Uiteraard geldt dat ook voor schuldfinanciering door deelgebieden, althans vanaf het ogenblik dat deze relatief omvangrijk wordt.

Wanneer de deelgebieden binnen een EMU belangrijke begrotingstekorten door middel van leningen gaan financieren kan dit ernstige effecten hebben op de nationale macro-monetaire politiek met verdere terugkoppelingseffecten naar de andere deelgebieden².

Vooreerst dreigt het voeren van een nationale monetaire en wisselkoerspolitiek doorkruist te worden. De repercussies zijn meer rechtstreeks in geval van monetaire en buitenlandse financiering. Maar ook bij een beroep op de binnenlandse kapitaalmarkt gaan de effecten uiteindelijk in dezelfde richting. Ten gevolge van ongunstige wisselkoersverwachtingen en toenemende vermogensrisico-effecten bij een opstapeling van schulden zal het binnenlandse rentepeil uitstijgen boven het buitenlandse. Een hoger renteniveau heeft verder negatieve implicaties voor de hele economie omwille van de verdringing van produktieve investeringen.

Het feit dat een overmatige uitgifte van schuld in eerste instantie het betrokken deelgebied zal nopen tot het betalen van hogere rentevoeten, belet niet dat het binnen een EMU, gekenmerkt door vrij financieel verkeer, ongunstige repercussies zal hebben op de andere deelgebieden. Het beslag op de beschikbare financiële middelen doet de rentevoet binnen de EMU, en bijgevolg ook in de andere deelgebieden, oplopen en heeft er een verdringseffect op de investeringen. Uiteraard kan dit op termijn een bron van conflicten tussen de deelgebieden worden.

Verder dient eraan toegevoegd dat ingeval van schuldopbouw de deelgebieden ook een politiek van "schuldbeheer" zullen moeten gaan voeren. Meer bepaald door hun keuzebeslissingen inzake de uitgifte van korte en lange termijn

overheidspapier kan de termijnstructuur van de intrestvoeten gewijzigd worden. Aldus kan het schuldbeheer van de nationale overheid doorkruist worden met mogelijkere verdere effecten in de reële sfeer. De manipulatie van korte termijn rentevoeten relatief t.o.v. de lange termijn rente is bovendien een belangrijk instrument van de nationale wisselkoerspolitiek die in het gedrang kan komen.

Ten slotte zijn er in beginsel minder bezwaren wanneer de schuldfinanciering zich beperkt tot het tijdelijke overbruggen van financieringstekorten in het kader van een rationeel thesauriebeheer. In de Belgische praktijk van het laatste decennium is de vlottende schuld aangegaan in het kader van het thesauriebeheer nochtans permanent geherfinancierd geworden. In feite maakt zij meer dan één derde uit van de totale overheidsschuld en heeft zij de schuldoopbouw sterk vergemakkelijkt. Overigens is ten gevolge van tal van financiële innovaties de laatste jaren, het onderscheid tussen korte termijn thesauriefinanciering en lange termijn schuldfinanciering grotelijks aan het vervagen. Ingeval de deelgebieden in het kader van een eigen thesauriebeheer dezelfde weg zouden opgaan, dan komt de werking van de EMU wel ernstig in het gedrang. Bovendien zou zelfs de stabiliteit van heel het financieel bestel op de helling kunnen gezet worden, wanneer deelgebieden in het kader van de regionalisering van de kredietpolitiek geregionaliseerde openbare kredietinstellingen zouden gaan opzadelen met een overlast aan regionale overheidsschuldtitels.

3. FINANCIËLE MIDDELENVOORZIENING EN SCHULDENDYNAMIEK

De omvang van de schuldfinanciering en het eventueel op gang komen van een ongunstige schuldendynamiek is cruciaal afhankelijk van de verdere regelingen inzake financiële en fiscale middelenvoorziening voor de deelgebieden.

Immers op korte termijn kan leningfinanciering een alternatief vormen voor het beroep op fiscale middelen. Echter niet op lange termijn bekeken. Leningfinanciering komt dan uiteindelijk neer op een uitstel van belastingen.

Wanneer men zich de onvermijdelijke belastingincidenties op termijn realiseert, vermag dit de produktieve besteding van de ontleende bedragen gunstig te beïnvloeden en dynamiek van de schuldopbouw af te remmen.

Vooreerst kan een produktieve aanwending van de ontleende middelen de nodige fiscale inkomsten creëren voor intrestbetalingen en aflossingen. Wanneer de deelgebieden echter over geen fiscale autonomie beschikken wordt deze band tussen gevoerde beleid en financiële vruchten ervan brutaal verbroken. Wat zal de deelgebieden er dan van weerhouden om deze ontleende bedragen niet in consumptieve transferuitgaven te doen verdwijnen ?

Verder kunnen de deelgebieden bij gebrek aan fiscale autonomie niet rechtstreeks voor hun fiscale verantwoordelijkheid geplaagd worden. Het gebrek aan financiële middelen, ten gevolge van financiële lasten uit het verleden, zal bezwaarlijk volledig ten laste kunnen gelegd worden van de deelgebieden, m.a.w. vertaald worden in een verlaging van de andere overheidsuitgaven. Jarenlange ervaringen m.b.t. de schuldenlast van tal van grote steden, zoals b.v. Luik, wijzen uit dat deze vorm van zgn. financiële verantwoordelijkheid in de praktijk niet werkt. Bijgevolg moet de centrale overheid die over de belastingbevoegdheden beschikt ervoor opdraaien. De belastingverhoging wordt afgewenteld naar de centrale overheid, die dan de opbrengsten ervan moet doorsluizen naar de deelgebieden. Uiteraard is een gebrek aan directe fiscale responsabilisering niet van aard de deelgebieden tot sanering van hun uitgaven en het vermijden van een ongunstige schulddynamiek aan te zetten.

Erger nog is dat er door deze mechanismen een soort belastingillusie gecreëerd wordt in hoofde vooral van de kleinere deelgebieden. Zij betalen dan zelf slechts een kleiner gedeelte van de eigen uitgaven gelijk aan de eigen bijdrage tot de nationale belastingopbrengsten. Het grootste deel wordt ten laste gelegd van de andere deelgebieden. Dergelijke communautaire afwettingsdynamiek heeft overigens reeds gespeeld binnen de unitaire Belgische staat en ligt mede aan de basis van de explosie van de Rijksschuld. De rentesneeuwbal rolt in dit land volgens de wetten van de zwaartekracht van het hoger gelegen Zuiden over het Noordelijke platteland³. Nieuwe ontsparingen in de vorm van een ongunstige regionale schulddynamiek op termijn vallen helemaal niet uit te sluiten bij gebrek aan financiële responsabilisering.

Om bovenstaande redenen is men overigens in andere federale landen tot de volgende regelingen overgegaan. Leningfinanciering staat alleen open indien de deelgebieden ook over een ruime marge aan fiscale verantwoordelijkheid beschikken. Zoniet worden er grendels op de schuldfinanciering geplaatst.

4. BELGISCHE REGELINGEN VAN DE SCHULDFINANCIERING

In de *staatshervorming van 1980* werden leningen, die de Gewesten en Gemeenschappen onder eigen verantwoordelijkheid zouden aangaan, opgenomen als één van de mogelijke financieringsbronnen. De enige beperkingen daarbij waren dat op die leningen geen nationale staatswaarborg van toepassing zou zijn, dat de openbare leningen slechts kunnen uitgegeven worden overeenkomstig een door de Ministerraad opgestelde programmatie, en dat de voorwaarden van de leningen ter goedkeuring aan de Minister van Financiën dienen voorgelegd te worden.

Deze regeling werd reeds bekritiseerd, niet zozeer omwille van de implicaties bij de toenmalige beperkte staatshervorming, maar wel als een onaangepaste basis die diende bijgestuurd ingeval van een verdergaande federalisering. Meer bepaald was de voorafgaande voorwaarde van een ruimere fiscale verantwoordelijkheid niet verwezenlijkt. Ook diende de onduidelijke coördinatie-taak van de nationale overheid in het licht van de EMU beter geïnterpreteerd te worden en expliciet uitgebreid tot onderhandse en buitenlandse leningen⁴.

In de voorliggende regeringsvoorstellen voor *de nieuwe staatshervorming 1988* wordt met voorgaande waarschuwingen vooralsnog geen rekening gehouden. Het is zelfs niet duidelijk of de beperkingen van 1980 die slaan op de openbare leningen zullen gehandhaafd blijven. Nochtans gaat het in 1988 om een verre-gaande overheveling van bevoegdheden en middelen, zodat de tevoren geschetste gevaren van de leningfinanciering voor de EMU en voor de schulddynamiek er hun volle gewicht verkrijgen.

Hoewel een en ander ongetwijfeld nog een verdere invulling en uitwerking dient te krijgen, beperken wij ons tot de regeringsvoorstellen zoals neergelegd in de regeringsverklaring van 1988.

Vooreerst wordt de uitbouw van een eigen thesaurie en begroting van de Gemeenschappen en Gewesten prioritair vooropgezet als sluitstuk van een financieringsstelsel op basis van eigen financiële verantwoordelijkheid. Er wordt aan toegevoegd dat binnen het kader van de algemene nationale normen aan de Gewesten en Gemeenschappen autonomie zal worden toegekend inzake de budgettaire presentatie en boekhouding. Het algemeen normatief kader lijkt derhalve beperkt te zullen worden tot de vormgeving van de budgettaire politiek, terwijl elke verwijzing naar inhoudelijke begrotingsnormen en beperkingen op de schuldfinanciering tot behoud van de EMU ontbreekt.

Verder blijkt nochtans uit de technische nota in bijlage omtrent de toekomstige financiering van Gemeenschappen en Gewesten dat er voor de schuldfinanciering een belangrijke plaats wordt ingeruimd. De Gewesten zullen hun kapitaaluitgaven integraal zelf moeten financieren door leningen in eigen naam op te nemen. Zelfs voor lopende uitgaven, ten belope van 14,3 % op het overgrote deel ervan, zullen de Gewesten leningen moeten aangaan. Tijdens een tienjarige overgangsfase zal de nationale overheid dan wel d.m.v. annuïteiten ongeveer 85,7 % van de intrest- en aflossingslasten van deze Gewestelijke schulden voor zijn rekening nemen. Dit zal niet meer het geval zijn in de definitieve fase. De bedoeling is dat een deel van de saneringslast van de Rijksbegroting op die wijze wordt doorgeschoven naar de Gewesten en Gemeenschappen.

In hoeverre de deelgebieden reeds in de overgangsfase en later in de definitieve fase op schuldfinanciering zullen moeten beroep doen, hangt af van de toekomstige evolutie van hun uitgaven en middelen. Hun uitgavengedrag valt moeilijk te voorspellen. Zullen zij erin slagen nog verder te saneren op belangrijke uitgavenposten, zoals onderwijs en infrastructuuruitgaven, die in het recente verleden - niet zonder tal van weerstanden - door de centrale overheid reeds werden besnoeid? Zullen zij integendeel niet verkiezen in toenemende mate schulden aan te gaan, die dan uiteindelijk zullen afgewenteld worden naar de centrale overheid? Alleen deze laatste beschikt immers over

voldoende fiscale bevoegdheden om bijkomende inkomsten te genereren, waarvan de opbrengsten dan kunnen doorgesluisd worden naar de deelgebieden⁵. Het valt moeilijk te voorspellen. De zgn. financiële verantwoordelijkheid van de Gewesten en Gemeenschappen is hoe dan ook bij gebrek aan voldoende fiscale autonomie wel erg zwak uitgebouwd⁶. Zeker is in elk geval dat de inkomsten van deelgebieden in de toekomst erg onder druk komen te staan, vermits hun aandeel in de totale belastingontvangsten aanzienlijk daalt⁷.

Met goed gekozen, veelal impliciete, hypothesen in de simulaties is het zelfs mogelijk dergelijke problemen weg te simuleren. Als dusdanig lijkt het dat door de voorziene financiële middelenvoorziening zelfs de quadratuur van de cirkel wordt opgelost. Het wordt voorgesteld dat de Gewesten en Gemeenschappen zullen beschikken over een boni, terwijl ook de financiën van de centrale overheid worden gesaneerd. Dergelijk resultaat kan nochtans alleen worden verkregen wanneer op de uitgaven die ten laste van de Gewesten en Gemeenschappen vallen sterk wordt gesaneerd, en dat heel wat meer dan ingeval ze nationaal zouden gebleven zijn. Ingeval de Gewesten en Gemeenschappen daar niet in slagen, zullen zij met ernstige begrotingstekorten af te rekenen krijgen gaande van ongeveer 21 % van het globale Rijkstekort bij het einde van de overgangsfase, oplopende tot het totale Rijkstekort tien jaar later. Parallel daarmee loopt hun schuld op tot ongeveer 930 mia bij het einde van de overgangsfase, d.w.z. 8 % van de totale Rijksschuld, die dan 10 jaar later bijna verviervoudigd is tot 3.500 mia en meer dan 20 % van de totale Rijks-schuld⁸.

5. NOODZAKELIJKE BIJSTURINGEN VAN DE FINANCIERINGSVOORSTELLEN 1988

Een en ander maakt duidelijk dat de deelgebieden op een ongecontroleerde wijze tot schuldfinanciering kunnen overgaan. Evenzeer als de budgettaire politiek van de centrale overheid in het recente verleden ontspoord is, zijn er geen waarborgen dat ook de deelgebieden de weg van financiële avonturen

niet zouden opgaan. Op korte termijn reeds kan dit via effecten op geldomloop, wisselkoers, betalingsbalans en rentevoeten de goede werking van de monetaire eenheid in het gedrang brengen. Op lange termijn bestaat zelfs het gevaar van een explosie van regionale overheidsschuld, die uiteindelijk zal afgewenteld worden naar de nationale overheid.

Een ruime toegang tot leningfinanciering voor de deelgebieden veronderstelt meer dan financiële verantwoordelijkheid. Het vereist fiscale responsabilisering in de vorm van voldoende fiscale beslissingsruimte voor de deelgebieden. Wanneer de fiscale autonomie erg beperkt is - zoals het geval is in de voorgestelde financiële middelenvoorziening - is er des te meer reden voor dat de uiteindelijk fiscaal verantwoordelijke overheid - d.w.z. de centrale overheid in België - in staat gesteld wordt de schuldfinanciering van de deelgebieden onder controle te houden. T.o.v. de voorgestelde regelingen van 1988 ware het daarom toch wenselijk terzake meer fiscale verantwoordelijkheid voor de deelgebieden in de totale middelenvoorziening in te bouwen. Bovendien blijft omwille van de macro-economische implicaties op kortere termijn, een coördinatie en een toezicht op de leningfinanciering vanwege de centrale overheid die instaat voor de monetaire eenheid hoe dan ook onvermijdelijk.

De noodzakelijke coördinatie kan in eerste instantie verzekerd worden door een aantal vaste regels inzake begrotingspolitiek op te leggen. Een minimale grendel - die overigens ook niet onnuttig zou zijn voor de centrale begroting - bestaat in de verplichting van de deelgebieden een evenwicht in de gewone begroting te handhaven. Daarbij moet erover gewaakt worden dat de intrestlasten jaarlijks effectief geboekt worden op de lopende gewone begroting⁹. Op te merken valt echter dat de vooropgezette financiële middelenvoorziening waarbij de gewesten integendeel als aandeel in de saneringsinspanning verplicht worden voor 14,3 % van hun lopende uitgaven leningen aan te gaan, daar lijnrecht tegen ingaat.

Een maximale grendel zou bestaan in de verplichting van een globale begroting in evenwicht voor de deelgebieden. Het zou echter een veel ruimere fiscale autonomie van de deelgebieden vereisen. Bovendien kan men aan deelgebieden die bevoegd zijn voor investeringsuitgaven, niet ontzeggen dat zij daartoe de nodige middelen op de kapitaalmarkt zouden ontfemen.

Enige leningsbevoegdheid voor de deelgebieden is derhalve onvermijdelijk. Daarbij rijst het moeilijke probleem, om met het oog op de goede werking van de EMU, de schuldfinanciering van Gewesten, Gemeenschappen en centrale Staat te coördineren. Immers coördinatie is nodig om de totale deficitfinanciering, die beantwoordt aan de begrotingsnorm die geldt voor nationale en regionale overheden samen, binnen de limieten te houden die macro-economisch bepaald worden. Hierbij rijst het moeilijke probleem de ruimte voor deficitfinanciering te verdelen :

- verticaal tussen nationale overheid en deelgebieden
- horizontaal tussen de deelgebieden onderling.

Een pragmatische uitweg uit deze moeilijkheid zou kunnen gevonden worden door aan de verschillende bestuursniveaus in verhouding tot hun uitgavenbevoegdheden dezelfde rechten op schuldsaldofinanciering toe te kennen. Concreet komt het erop neer dat vooraf telkens met het oog op de macro-economische evenwichten een globaal toelaatbaar begrotingstekort van x procent van het BNP bepaald wordt. Daaraan beantwoordt een toelaatbaar tekort van y procent uitgedrukt in termen van de globale overheidsuitgaven, d.w.z. van de centrale Staat, Gewesten en Gemeenschappen samengenomen. Wanneer elk van deze bestuursniveaus zijn begrotingstekort beperkt tot dezelfde y procent op zijn respectievelijke uitgaven wordt automatisch de globale begrotingsnorm geëerbiedigd. De thesauriefinanciering die niet altijd gemakkelijk te onderscheiden valt van meer permanente leningfinanciering zou eenvoudigheidshalve ook op deze marges voor leningfinanciering aangerekend worden.

De naleving van deze schuldsaldonormen door de Gewesten en Gemeenschappen zou als volgt kunnen gesanctioneerd worden. Een overschrijding van deze normen zou automatisch leiden - eventueel te moduleren over een bepaalde periode - tot een even grote inhouding voor het betrokken Gewest op zijn aandeel in de toebedeelde middelen door de centrale overheid. De ingehouden middelen zouden dan onmiddellijk geaffecteerd worden voor de aflossing van de overmatige leningfinanciering.

Daarnaast blijft een verdere coördinatie m.b.t. looptijden, intrestvoeten, muntkeuze tussen de verschillende bestuursniveaus onvermijdelijk. De Nationale Bank en de nationale regering die de verantwoordelijkheid dragen voor het monetair beleid hebben daaromtrent het laatste woord.

In de Duitse Bondsrepubliek laat art. 103, par. 4 van de Grondwet de mogelijkheid open voor de Bondsregering de autonomie van de Länder inzake lening-financiering te beperken indien deze het macro-economisch evenwicht zou verstoren. Ook voor ons land lijkt het meer dan noodzakelijk dergelijke grendels op de leningfinanciering in te bouwen, wil men de budgettaire orthodoxie van de deelgebieden waarborgen en regionale financiële avonturen ten nadele van de EMU vermijden. Omwille van de spilfunctie van de EMU voor het behoud van het Belgisch economische samenlevingsverband dient dit in het kader van de inschrijving van de algemene EMU beginselen in de Grondwet opgenomen te worden¹⁰.

Gegeven de centrifugale oriëntatie van de Belgische Staatshervorming is het des te meer noodzakelijk de minimale voorwaarden van de EMU maximaal te waarborgen. Zoniet zullen de conflicten zich opstapelen bij een doorgedreven federalisering. De noodzakelijke "Bundestreue" wordt overigens beter verzekerd door duidelijke en klare spelregels vooraf te stellen, dan door een juridische uitspraak of politieke arbitrage achteraf, d.i. nadat aanslepende conflictmateries het politieke klimaat hebben vertroebeld. Een formele vastlegging van de algemene beginselen van de EMU in de grondwet biedt meer waarborgen inzake stabiliteit en afdwingbaarheid, dan eventueel een (bijzondere) wet.

Concreet is het aangewezen voor de vrijwaring van de monetaire eenheid volgende principes op te nemen in de Grondwet :

- het vrij betalings- en kapitaalverkeer;
- de eenheid van de munt en van de muntpolitiek;
- de coördinatiebevoegdheid m.b.t. macro-economische implicaties van de economische beleidsinstrumenten van de deelgebieden (o.m. grenzen inzake schuldfinanciering, eventueel verplichtingen van een evenwichtige gewone begroting voor de deelgebieden).

De centrale overheid dient dit kader verder in concreto te preciseren, inzondering hij zelf niet over de exclusieve bevoegdheid beschikt, b.v. regels inzake schuldfinanciering, schuldbeheer, thesauriebeheer en kredietpolitiek.

Hoe dan ook vormt de schuldfinanciering één van de meest nevralgieke punten die dienen bijgestuurd te worden in de regeringsvoorstellen van 1988 van de Staatshervorming. Dit is hoogstnoodzakelijk wil men in dit land, na de nationale financiële avonturen van het laatste decennium, deze niet overdoen op regionaal vlak.

VOETNOTEN

1. D. HEREMANS, E. HEYLEN, Leningfinanciering door Gewesten en Gemeenschappen, *Documentatieblad Ministerie van Financiën*, nr. 9, 1985.
2. C. VANDERVEEREN, P. VAN ROMPUY, D. HEREMANS, E. HEYLEN, *De Economische en Monetaire Unie in de Belgische Staatshervorming, Juridische en Economische Aspecten*, Maklu, Antwerpen, 1987, blz. 146-149.
3. P. VAN ROMPUY, Tien jaar financiële stromen tussen de Gewesten in België, *Leuvense Economische Standpunten*, nr. 45, 1988.
4. C. VANDERVEEREN, P. VAN ROMPUY, D. HEREMANS, E. HEYLEN, *op.cit.*, blz. 164.
5. De huidige regeling versterkt de "belastingillusie" die een ongunstige invloed vermag te hebben op het uitgavengedrag. Immers voor de schulden uit het verleden wordt het beginsel van draagkracht, d.w.z. huidige belastingcapaciteit van de deelgebieden, en niet van de oorsprong van de schulden ingebouwd. Het is een niet ongevaarlijk precedent want daarmee lijkt dit beginsel ook voor de toekomstige schulden verworven.
6. Financiële beheersverantwoordelijkheid - in zijn zwakke vorm - behelst slechts de verantwoordelijkheid van het beslissen over de verdeling van een gegeven volume (enveloppe) aan financiële middelen over verschillende uitgavenposten. De echte responsabilisering (d.w.z. sanctionering ervan) wordt echter uitgehold indien men de vruchten niet kan plukken van een goede aanwending van de middelen in de vorm van meer fiscale inkomsten.
Bij fiscale verantwoordelijkheid wordt deze band (volgens het zgn. prestatiebeginsel) wel gelegd. Bovendien beslist men niet alleen over de toedeling maar ook over de omvang van de overheidsbestedingen via een verhoging of verlaging van de fiscale druk.
De financiële regeling in de voorstellen van 1988 beperkt zich hoofdzakelijk tot de afgezwakte vorm van zgn. financiële beheersverantwoordelijkheid van de deelgebieden. Het miskent als dusdanig grotelijks één van de wezenskenmerken van het federalisme aan de inkomstenzijde.
7. Zie hoger de bijdrage van W. MOESEN over "Het nieuwe financieringssysteem".
8. Zie Nota Dehaene : "De begrotingssanering en het akkoord over de financiering van de staatshervorming"; en verdere uitwerking ervan door het V.E.V. De basishypothese gaan reeds uit van een geleidelijke sanering van de overheidsfinanciën met een groei van de Rijksuitgaven (inclusief de intrestlasten) van ongeveer 3,5 % en een toename van de Rijksinkomsten met 4,3 %. In geval van regionalisering stijgen de middelen die aan de Gewesten en Gemeenschappen worden toegekend voor de overgehevelde uitgavenposten slechts met 2,8 % d.w.z. minder dan de initieel geprojecteerde uitgavengroei van 3,5 %.

9. In de praktijk blijkt het echter geen eenvoudige aangelegenheid om dergelijke regel effectief af te dwingen. In het financiële innovatieklimaat van de laatste jaren is er een vloedgolf aan nieuwe financieringsinstrumenten ontstaan, waarbij het intrestlastelement van een lening nauwelijks of niet nog van het aflossingselement kan onderscheiden worden zoals b.v. voor zero-coupon obligaties.
10. Zie D. HEREMANS, Bevoegdheidsverdeling en Economische Autonomie. De Staatshervorming in het licht van 1992, *Leuvense Economische Standpunten*, nr. 46, 1988. m.b.t. het belang van het opnemen van de EMU beginse-len in de Grondwet. I.p.v. tal van formele (politieke) grendels m.b.t. wetten met bijzondere meerderheid in de Grondwet in te bouwen, wordt een goede staatshervorming meer gediend door inhoudelijke grenzen.

**EVALUATIE VAN DE STRUCTUUR VAN DE MIDDELENVORZIENING EN VAN
HET SOLIDARITEITSMECHANISME**

Paul VAN ROMPUY



1. INLEIDING

De financiële middelenvoorziening van deelgebieden is een onmisbaar en cruciaal sluitstuk van een evenwichtig uitgebouwd federaal staatsmodel. Het vrijwaren van de economische en monetaire unie stelt echte stringente voorwaarden aan de fiscale autonomie van de deelgebieden.

Belastingen die een rechtstreekse weerslag hebben op de prijzen en op de produktiekosten dienen daarom, voor wat hun normering betreft, best nationaal te blijven¹. Concreet betekent dit dat de B.T.W., de aksijnzen, de vennootschapsbelasting, de roerende voorheffing en de bijdragen tot de Sociale Zekerheid op exclusieve wijze aan de Staat toekomen. De personenbelasting komt daarentegen in aanmerking als een samengevoegde belasting. Dit betekent dat de belastingbasis, de vrijstellingen en de kortingen en de basisaanslagvoeten door de Staat worden vastgesteld. De deelgebieden kunnen dan binnen een bepaalde marge bijkomende belastingen heffen op de gemeenschappelijke belastingbasis of kortingen toestaan.

Verder is er ruimte voor exclusieve belastingen ten gunste van de deelgebieden. Het gaat hier om belastingen voor dewelke de belastbare goederen of activiteiten relatief immobiel zijn zodat uitwijkingsverschijnselen beperkt blijven of afwezig zijn. De 8 ristorneerbare belastingcategorieën die in de gewone wet van 9 augustus 1980 werden voorzien (inclusief de successierechten) beantwoorden in ruime mate aan de voorwaarden voor een exclusieve toewijzing.

De verdeling van de belastingopbrengsten dient in hoofdzaak volgens het derivatieprincipe te verlopen. Dit komt erop neer dat de belastingen worden toegewezen op basis van de oorsprong van de belastbare activiteit of goederen. Vooraf dient echter de verticale verdeling geregeld te worden, d.i. de verdeling van de belastingopbrengst tussen de Staat en de deelgebieden. Ten einde een minimale fiscale autonomie in te bouwen is het aangewezen dat de zgn. exclusieve (lokaliseerbare) belastingen exhaustief worden geristorneerd aan de deelgebieden.

Voor wat de samengevoegde belastingen betreft komt het eigen deel van de belastingopbrengst uiteraard toe aan de deelgebieden. De opbrengst die uit de toepassing van het nationale aanslagvoetstelsel voortvloeit kan gedeeld worden tussen de Staat en de deelgebieden. Men spreekt dan van gedeelde belastingen. Het derivatieprincipe staat dan voorop bij de toewijzing van het deel dat geristorneerd dient te worden.

Dotaties of begrotingskredieten spelen in dit stelsel een ondergeschikte rol, m.n. voor de correctie van onevenwichten in de fiscale middelenvoorziening of voor de solidaire financiering van basisvoorzieningen (infrastructuur, onderwijs, ...)².

Ten slotte dient de ontleningscapaciteit van de deelgebieden aan strikte voorwaarden onderworpen te worden ten einde geen verstoring te veroorzaken van het nationaal monetair en wisselkoersbeleid (cfr. de bijdrage van D. Heremans).

2. BEDENKINGEN BIJ HET NIEUWE FINANCIERINGSSYSTEEM

Het financieringsstelsel voor de deelgebieden dat in 1980 werd ingesteld, werd reeds herhaaldelijk aan een kritische analyse onderworpen³. In deze kritiek stond het overwicht van de dotatiefinanciering (ca. 86 % van de middelen in 1987) steeds op de voorgrond. Het beperkte aandeel en de aard van de geristorneerde belastingen boden weinig ruimte voor enige fiscale autonomie.

Het nieuwe financieringssysteem brengt een grondige wijziging teweeg in de *structuur* van de middelenvoorziening. In de definitieve fase zouden de geristorneerde belastingen (in hoofdzaak de personenbelasting) ca 55 % van de totale middelen omvatten. Het derivatieprincipe staat in de horizontale verdeling (d.i. tussen de deelgebieden) op de voorgrond : de verdeling van de opbrengst van de te ristorneren belasting gebeurt op basis van de opbrengst in

het betrokken deelgebied. Het overige deel van de middelen (ca 45 %) putten de deelgebieden - in het bijzonder de gemeenschappen - uit een dotatie die afgestemd is op de ontwikkeling van de onderwijsbehoeften die volgens een nationale norm (leerplichtige bevolking en kostprijs per student) worden vastgesteld. Omwille van de demografische evolutie zal deze dotatie in reële termen verminderen. De benaming "*krimpdotatie*" is hier dus terecht.

Gelet op de beduidende toename van de middelen die aan de deelgebieden worden overgemaakt, betekent de nieuwe structuur van de financiering een belangrijke stap in de richting van een "orthodox" financieringsstelsel in een federale context. Nochtans kunnen volgende bedenkingen worden geformuleerd t.a.v. de middelenvoorziening in de definitieve fase.

a. De ristornering van de personenbelasting, in het bijzonder het ristorningspercentage, wordt afhankelijk gesteld van een beslissing van de nationale overheid. In het regeerakkoord wordt gesteld dat een deel van de reële groei van het B.N.P. - en dus ook van de afgeleide groei van de personenbelasting - wordt overgemaakt aan gewesten en gemeenschappen. Deze beperking op de groei van de middelen van de deelgebieden wordt blijkbaar ingegeven door de budgettaire bezorgdheid van de nationale overheid. De onzekerheid van de deelgebieden m.b.t. de toekomstige evolutie van de middelen is echter de keerzijde van deze nationale bekommernis. Het mogelijk afremmen van de reële groei van de middelen van de deelgebieden opent echter de weg naar de leningfinanciering - ook voor het indekken van de lopende uitgaven - waarop hoger reeds kritiek werd uitgeoefend. Het zou bijgevolg te verkiezen zijn enerzijds een vast percentage van de opbrengst van de personenbelasting over te dragen naar de deelgebieden en anderzijds de leningfinanciering uitsluitend voor het dekken van de kapitaalbehoeften toe te laten onder een aantal strikte voorwaarden.

b. De normering van de personenbelasting (tarieven, belastbare basis en vrijstelling) en de inning ervan blijven nationaal. De deelgebieden kunnen echter, binnen een bepaalde marge, opcentiemen op de personenbelasting instellen. Hierdoor wordt enigszins tegemoet gekomen aan de noodzaak om de fiscale autonomie van de deelgebieden te verruimen. Nochtans kunnen twee bezwaren tegen deze voorziening worden geformuleerd.

- i) Door het instellen van opcentiemen verhogen de deelgebieden de reeds *sterke progressiviteit* van de personenbelasting. Deze progressiviteit wordt vnl. uit herverdelingsoogmerken voorzien. Het is echter niet de taak van de deelgebieden verantwoording te dragen voor de interpersonele herverdeling die in een federale staat het best door de nationale overheid wordt gerealiseerd. Een proportionele belasting, geheven op een nationaal vastgestelde belastingbasis en binnen een door de nationale overheid vastgestelde marge, lijkt daarom een meer aangewezen weg om, gegeven de randvoorwaarden van de EMU, enige fiscale autonomie ten gunste van de deelgebieden te voorzien.
- ii) Fiscale autonomie houdt niet alleen de mogelijkheid in om belastingen te *verhogen*. *Belastingverlaging* is een evenwaardige uiting van fiscale autonomie voor deelgebieden die een zuinig uitgavenbeleid willen vertalen in een hoger beschikbaar inkomen voor hun inwoners. Het is daarom aan te bevelen de fiscale armslag m.b.t. de personenbelasting in de twee richtingen te voorzien ten einde onnodige uitgaven in deelgebieden met een sterk groeiende fiscale capaciteit te vermijden.

c. De solidariteit tussen de deelgebieden wordt in het nieuwe systeem gevoelig afgezwakt door het uitschakelen van de aangevochten verdeelsleutel van de dotaties, voorzien in de Staatshervorming van 1980. Het nieuwe solidariteitsmechanisme is echter niet vrij van kritiek (cfr. infra), in het bijzonder indien de groeiverschillen tussen de gewesten belangrijk zijn.

3. HET SOLIDARITEITSMECHANISME

Het regeerakkoord voorziet in een vast geïndexeerd bedrag van 468 BF per inwoner, per percentagepunt dat de fiscale capaciteit van een gewest afwijkt van het Rijksgemiddelde. Deze fiscale capaciteit wordt gemeten door de opbrengst van de personenbelasting per hoofd.

- a. Het voorziene bedrag van 468 BF per inwoner komt in feite neer op het *rationaliseren* van de *huidige solidariteit* die via het bestaande dotatiemechanisme ten gunste van het Waalse gewest speelt, gegeven de huidige afwijking van zijn fiscale capaciteitsindex t.o.v. het Rijksgemiddelde (ca 6 punten). Hiertoe verkrijgt het Waalse gewest van de nationale overheid een dotatie die in de huidige omstandigheden ca 9 mia BF zou bedragen. Hierbij dient te worden opgemerkt dat deze solidariteitsdotatie door de Staat wordt gefinancierd, d.i. uiteindelijk door de drie gewesten, in verhouding tot hun bijdrage tot de staatsinkomsten.

- b. Bij dit solidariteitsmechanisme kan men de vraag stellen of er geen *overcompensatie* van inkomensverschillen wordt doorgevoerd, die louter geïnspireerd wordt door de huidige situatie.
 - i) Het optrekken van de fiscale capaciteit van de zwakste gewesten tot het Rijksgemiddelde is lovenswaardig maar komt in federale staten met *vergelijkbare verschillen* in de fiscale capaciteit (b.v. de Duitse Bondsrepubliek) niet voor. De compensatie gebeurt hier tot een maximaal percentage, m.n. 95 % van het Rijksgemiddelde.
 - ii) De solidaire bijdrage die de Staat levert, neemt toe naarmate de verschillen in de fiscale capaciteit groter worden. Vermits echter het bedrag per inwoner en per percentagepunt in reële termen bevroren wordt, kan het voorgestelde mechanisme *niet verhinderen dat het ontvangende gewest bij toenemende verschillen in economische groei zich verder van de*

gemiddelde fiscale capaciteit verwijderd. Dit wordt duidelijk gemaakt in tabel 1 waar volgende groeipercentages van het regionaal produkt werden ondersteld : Vlaanderen 3 %, Wallonië 1 % en Brussel 2 %. De elasticiteit van de personenbelasting m.b.t. het regionaal produkt werd, zoals overigens in de simulaties die het regeerakkoord vergezellen, op 1,6 geraamd en de inflatie op 2 % per jaar. De demografische projecties werden eveneens ontleend aan vermelde simulaties.

Over een periode van 10 jaar wordt de solidariteitsbijdrage nagenoeg verviervoudigd, m.n. 9,6 mia BF tot 37,7 mia BF. Deze aanzwellende stroom kan echter niet verhinderen dat Wallonië op het vlak van de fiscale capaciteit verder afglijdt naar een niveau van 89,1 t.o.v. 98,6 in het startjaar.

Ter vergelijking wordt in deel B van deze tabel het solidariteitsmechanisme geïllustreerd, de zgn. "Finanzausgleich", dat in de Duitse Bondsrepubliek van kracht is. Dit stelsel onderscheidt zich van het Belgische door het duidelijk gestelde *objectief* : de solidaire compensatie gaat tot maximaal 95 % van de gemiddelde fiscale capaciteit per inwoner. Tot het indexniveau van 92 is de "Bond" solidair (sol 1) en financiert deze bijdrage uit maximaal 25 % van de BTW-opbrengsten. In een tweede fase dragen de "Länder" solidair bij tot het indexpeil 95 van de zwakste "Länder" bereikt is (sol 2). De totale solidariteitsstroom (kolom 3) is in het eindjaar aanzienlijk groter dan het bedrag in het Belgisch systeem. Dit komt omwille van het gewaarborgde minimumpeil van 92 in het Duitse stelsel.

Tabel 1 : Evolutie van de solidariteitsbijdragen

A. HET NIEUWE SOLIDARITEITSMECHANISME					
Jaar	Fiscale capaciteitsindex			Solidariteit (mia BF)	Index Wallonië
	Vlaanderen	Wallonië	Brussel		
1	100,2	93,6	120	9,6	98,6
2	101,5	92	122,2	12,2	98,1
3	102,1	89	121,7	15,7	97,2
4	103,1	88,1	121,6	18,6	96,3
5	104,1	86,4	121,5	21,7	95,3
6	105,1	84,7	121,4	24,7	94,2
7	106,1	83	121,3	27,9	93
8	107,1	81,4	121,1	31,1	91,8
9	107,6	79,4	120,4	34,9	90,3
10	109	78,1	120,7	37,7	89,1

B. VERGELIJKING MET DE "FINANZAUSGLEICH"						
Jaar	(mia BF)			Fiscale capaciteitsindex		
	Sol 1	Sol 2	Tot. Sol	Vlaanderen	Wallonië	Brussel
1	-	2,7	2,7	100,2	95	115,4
2	0,04	6	6,04	101,5	95	112,2
3	4,6	6,4	11	102	95	112,2
4	8,9	6,9	15,8	102,6	95	114,4
5	13,7	7,3	21	103,4	95	115,8
6	19,1	7,8	26,9	104,2	95	117,2
7	25	8,4	33,4	105,1	95	117,2
8	31,7	8,9	40,6	106	95	117,5
9	40,4	9,6	50	106,4	95	117,2
10	47,5	10,3	57,8	107,7	95	118,1

Het voorgestelde solidariteitsmechanisme compenseert bijgevolg *te veel* (tot 100 %) en *te weinig* (het ontvangende gewest gaat erop achteruit). Deze paradoxale conclusie is het gevolg van de afwezigheid van een *compensatiereg*el waarin het objectief duidelijk wordt gepreciseerd, b.v. compensatie tot x pct. van het Rijksgemiddelde van de fiscale capaciteit per inwoner. In het voorstel wordt daarentegen het *middel*, m.n. het compenserend bedrag, nauwkeurig omschreven. *Dit heeft voor gevolg dat het compenserend effect afhankelijk is van het groeiscenario en bijgevolg erg variabel.*

Het voorgestelde mechanisme beantwoordt anderzijds aan de eisen van *omkeerbaarheid* en het wordt *volgens objectieve criteria* berekend. Blijkbaar werd het onvoldoende getoetst aan uiteenlopende scenario's. Het gevaar bestaat dan dat het ontvangende gewest, mocht het hier bestudeerde scenario zich voordoen, aanspraak gaat maken op aanvullende compensaties die niet werden voorzien.

Solidariteitsmechanismen vormen een delicaat maar uiterst belangrijk onderdeel van een federaal staatsbestel. Zij bevorderen de noodzakelijke cohesie van de deelgebieden in voorspoedige en slechte tijden. Het is daarom van belang deze mechanismen zorgvuldig te toetsen aan uiteenlopende situaties op economisch vlak.

VOETNOTEN

1. Zie b.v. C. VANDERVEEREN, P. VAN ROMPUY, D. HEREMANS en E. HEYLEN, *op.cit.*, blz. 170-221.
2. P. VAN ROMPUY, Solidariteitsmechanismen in Federale Staten, *Leuvense Economische Standpunten*, nr. 33, 1985.
3. Zie b.v. P. VAN ROMPUY, De Financiële Autonomie van Gewesten en Gemeenschappen, in : A. ALEN en L.P. SUETENS (eds.), *Zeven Knelpunten na Zeven Jaar Staatshervorming*, Gent, Story-Scientia, 1988, blz. 214-237.

SLOTBESCHOUWINGEN BIJ DE STUDIEDAG

Mark EYSKENS

1. INLEIDING

Twee benaderingen kwamen tot uiting tijdens de boeiende debatten.

De benadering van diegenen die zeggen wat moet en van diegenen die doen wat kan of met andere woorden, de opstelling van de wetenschappelijk-academische analyse en van de pragmatische aanpak van de politiek. Tussen beide benaderingen is een dialectische relatie mogelijk, waarbij een vruchtbare synthese kan ontstaan. Dit is evenwel slechts mogelijk voor zover men de juiste sequentie in acht neemt, d.w.z. dat bepaalde problemen eerst wetenschappelijk grondig worden geanalyseerd en de diverse mogelijkheden zorgvuldig worden afgewogen en nadien op basis daarvan, de politieke besluitvorming tot stand kan komen.

Dergelijke synergie tussen wetenschappelijk onderzoek en politieke *decision-making* is uitgesproken het geval in de Angelsaksische landen en meer bepaald in de V.S.A. De befaamde "*Tax Reform*" van President Reagan is grotendeels uitgewerkt aan de Stanford University en meer bepaald in de schoot van het beroemde "*Hoover Institute*".

In België, wellicht het adagium van Achille Van Acker indachtig "J'agis, puis je réfléchis", wordt vaak het tegenovergestelde gedaan en wordt overgegaan tot een wetenschappelijke kosten-baten analyse, wanneer een politiek verge-lijk ter tafel ligt dat omwille van zijn intern ingebouwde evenwichten geen enkele wijziging kan ondergaan, op gevaar af het moeizaam onderhandelde en tot stand gebrachte kaartenhuis in mekaar te doen storten.

In wezen heeft de wetenschapsmens vanzelfsprekend de meest dankbare rol aan-gezien hij, vrijblijvend en zonder in zijn model de talrijke politieke rand-voorwaarden te moeten inbouwen, kan zoeken naar het *optimum optimorum*. De politicus van zijn kant, die niet beschikt over de absolute meerderheid, moet proberen minderheden om te smeden tot een meerderheid. De weg van het compro-mis houdt in dat wederzijdse concessies worden gedaan en dat de diverse par-tijen die bij het akkoord betrokken zijn, uiteindelijk moeten weten tot waar

hun concessies kunnen gaan, zonder fataal politiek gezichtsverlies. Men noemt dit, in het politieke bedrijf, *de constructieve verbranding*, waardoor de partijen verplicht worden zich te engageren en nog moeilijk terug kunnen, maar op termijn toch de mogelijkheid openhouden om zich electoraal te consolideren. De verbranding kan uiteraard verschillende graden van brandwonden met zich brengen. Politieke brandwonden van de derde graad vergen een lang genezingsproces. Soms blijkt een vergelijk, dat aanvankelijk aanvaardbaar was, te ontaarden in hevig protest en dan blijkt de brandwonde het begin te zijn van zelfverbranding, in een extreem geval zelfs van politieke crematie. De voorbeelden hiervan in de Belgische politiek zijn nochtans uitermate zeldzaam al was het maar omdat de collectieve amnesie van de bevolking en van de kiezers zeer aanzienlijk is.

Het regeerakkoord inzake de staatshervorming vertoont alle kenmerken van een vergelijk, waarbij totaal tegengestelde standpunten werden verzoend, in grote mate door hun onderlinge optelling. Dit soort politieke wiskunde, waarvan België het geheim heeft, wordt meestal mogelijk gemaakt dank zij het toekennen van financiële voordelen die een compensatie moeten zijn voor het politieke smartgeld. Het gaat hier om de beproefde pacificatiemethode die uitmondt in de bekende pacts, waarvan o.m. het Schoolpact, vroegere communautaire akkoorden en ook oplossingen inzake b.v. de herstructurering van de Nationale Sectoren klassieke voorbeelden zijn geworden. Het huidig akkoord is ongetwijfeld een toonbeeld van creativiteit, van uitermate handige negotiatie en ook van de vaste wil om te komen tot communautaire vredestiting.

De vraag is uiteraard hoe dit op het terrein, in de praktijk en ook in de toekomst zal uitwerken en hierover werden tijdens de studiedag, zeer talrijke vragen gesteld die, in het huidig stadium, slechts gedeeltelijk kunnen worden beantwoord.

2. DE FUNDAMENTELE VRAGEN

2.1. Opvallend is ongetwijfeld dat alle sprekers zich hebben akkoord verklaard met het behoud van de *Belgische Economische en Monetaire Unie*. Deze basisconceptie - men kan spreken van een waar paradigma - is des te begrijpelijker, omdat uit de cijfers van de professoren Paul Van Rompuy en Dirk Heremans ten overvloede gebleken is dat de solidariteitsstroom van Vlaanderen naar Wallonië de jongste jaren zeer sterk is toegenomen (cfr. infra). De separatistische stelling dat de miljardenstroom wordt beëindigd in de veronderstelling van een scheiding zou op het eerste gezicht hierin bijkomende argumentatie vinden.

Bij nader toezien zijn de cijfers van beide professoren veeleer bezwarend voor de separatistische stelling. Inderdaad, in de hypothese van het uiteenvallen van België, is het evident dat een autonoom Vlaanderen lange jaren zou opgezadeld blijven met een zeer aanzienlijk aandeel in de schuldenlast van het verleden, schuldenlast die thans bijna volledig ten laste blijft van de nationale regering.

Daarbij komt een kwalitatief argument van doorslaggevende aard. Het is voor de meeste Vlamingen, die de ogen openen voor de realiteit, toch nogal voor de hand liggend dat een afscheiding van de deelstaten, meer bepaald wat Vlaanderen betreft, voor gevolg zou hebben dat Brussel zijn eigen weg zou gaan. Aldus zou Vlaanderen zijn huidige politieke hoofdstad Brussel, met het economisch gewicht eraan verbonden, kwijtspelen. Het is ook zeer waarschijnlijk dat een deel van de Brusselse rand, thans integrerend bestanddeel van het Vlaams Gewest, eveneens de Brusselse regio zou volgen.

Gesteld dat de EMU moet worden behouden, rijst de vraag welke voorwaarden hiervoor moeten worden vervuld. Terzake bestaat ongetwijfeld een begripsverwarring tussen een *maximaal* federalisme en een *optimaal* federalisme.

Elke bevoegdheidsoverdracht naar gewesten en gemeenschappen, in de zin van een verruiming, is niet noodzakelijkerwijze verenigbaar met het instandhouden van de EMU.

Wilfried Martens heeft het steeds gehad over een unionistisch federalisme. De kernvraag die moet worden gesteld, en die op dit Colloquium geen antwoord heeft gekregen, luidt als volgt :

Kan een unionistisch federalisme worden gehandhaafd in een staatsstructuur waarbij de residuaire bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen worden toebedeeld, zonder enige hiërarchie van de normen ?

Met hiërarchie van de normen wordt bedoeld dat, b.v. zoals in de Duitse Bondsrepubliek, krachtens Artikel 33 van de Duitse Grondwet, "*Bundesrecht bricht Landesrecht*", de nationale wetgever in bepaalde omstandigheden het laatste woord heeft en omwille van de coherentie van het beleid, dat de EMU vereist, beslissingen van de deelstaten kan ongedaan maken of ombuigen. De Belgische federale blauwdruk voorziet exclusieve bevoegdheidspakketten en de equivalentie van alle wetgevende niveaus wat wil zeggen dat de wetgevende intensiteit van een decreet even groot is als die van de nationale wet.

Belgische politici verwijzen graag naar het Duitse voorbeeld, maar wat men in België poot te ondernemen wijkt hiervan sterk af. Het Duitse federalisme is een *coöperatief federalisme*. Voor talrijke materies hebben de staten en de federatie een samenlopende wetgevende bevoegdheid (*konkurrierende Gesetzgebung*). Volgens de Duitse Grondwet kan de Bondsfederatie op deze gebieden wetgevend optreden wanneer een aangelegenheid niet doeltreffend kan geregeld worden door de wetgeving van de *Länder*, wanneer het uitvaardigen van wetgeving door één *Land* de andere *Länder* kan schaden of wanneer het wenselijk is de economische of juridische eenheid of de vergelijkbaarheid der levensomstandigheden te handhaven over de verschillende *Länder*. Op deze vlakken kunnen de *Länder* enkel wetgevend optreden voor zover de federatie dit niet gedaan heeft. Regelingen in de *Länder* verliezen hun gelding zodra er federale wetgeving uitgevaardigd wordt.

Bovendien bestaat in de Duitse Bondsrepubliek het stelsel van de "*Rahmengesetzgebung*" wat de mogelijkheid biedt voor de federale wetgever kaderwetten uit te vaardigen die door de *Länder* kunnen worden ingevuld. Hoewel de *Länder*

in beginsel de residuaire wetgevende bevoegdheid hebben, is hun rol op wetgevend vlak in feite zeer beperkt. Op de gebieden waar een samenlopende bevoegdheid bestaat laat de *Bund* hun weinig ruimte.

Het Duitse stelsel is duidelijk pyramidaal opgebouwd, met een sterke hiërarchie van de normen en met een federerende invloed d.w.z. een samenbrengende druk die uitgaat van de Bondsregering en het Bondsparlement.

Zit in de Belgische blauwdruk van staatshervorming ook een middelpuntzoekende dynamiek ?

Het is te vroeg om hierop te antwoorden. Dit hangt ook af van de loyaliteit waarmee het akkoord over de staatshervorming zal worden uitgevoerd. Maar alvast is het duidelijk dat een aantal voorwaarden, die in Duitsland wel bestaan, in België niet zijn voorzien. Een combinatie van residuaire bevoegdheid toegekend aan de gewesten en de gemeenschappen zonder hiërarchie van de normen, leidt veeleer tot een *confederatie* dan tot een federatie. In zekere zin beoogt de Belgische staatshervorming een *veel lossere relatie tussen de deelstaten dan dit het geval is tussen de lidstaten van de Europese Gemeenschap*. Immers, in de schoot van de EG, krachtens het Verdrag van Rome en nog meer krachtens de Eenheidsacte, bestaat een hiërarchie van de normen, waarbij de communautaire wetgeving (de directieven) primeren op de nationale wetgeving en deze wetgeving kan ongedaan maken.

Voor diegenen die oprecht de Belgische EMU willen in stand houden is het niet zomaar evident dat de minimale, noodzakelijke voorwaarden terzake zullen worden vervuld. De Belgische staatsstructuur zou kunnen evolueren naar een confederaal of post-confederaal verband, dat nog weinig te maken heeft met een verbond.

2.2. Uit de cijfers van de Leuvense professoren blijkt hoezeer vanaf 1980 tot 1985, de solidariteit van Vlaanderen met Wallonië is toegenomen, wat tot uiting komt in een aanzwellende miljardenstroom. Steeds volgens de professoren Paul Van Rompuy, Dirk Heremans en Wim Moesen is de solidariteitsbijdrage van Vlaanderen aan Wallonië via de *betaling van de rentelasten*, die in 1980

37 mia BF bedroeg, in 1985 opgelopen tot 143 mia BF. Dit heeft te maken met het feit dat de begrotingstekorten hoofdzakelijk in Wallonië werden opgebouwd, ook omdat aldaar de economische crisis veel zwaarder heeft toegeslagen.

Op het stuk van de Sociale Zekerheid doet zich een vergelijkbaar verschijnsel voor. De *sociale transfers* van Vlaanderen naar Wallonië, die in 1980 22 mia BF bedroegen, zijn in 1985 opgelopen tot 88 mia BF. Dit heeft te maken met het grotere aandeel per capita van Wallonië in de meeste sociale uitkeringen maar ook met de sterke stijging van de parafiscale druk, de indexsprongen en de deplafonnering van de loongrenzen, waar het aandeel van Vlaanderen veel groter is geweest dan dat van Wallonië.

Het is slechts vanaf 1986 en vooral in het begrotingsjaar 1987 dat, onder de Regering Martens VI, het begrotingstekort resoluut werd aangepakt en ook teruggeschoefd werd.

De conclusie die zich uit deze gegevens opdringt, is bijzonder belangrijk. Het oplopen van het *overheidstekort* in de rijksbegroting en de sociale zekerheid is *nadelig voor het Vlaamse land*; hetzelfde geldt voor de *verhoging van de fiscale en de parafiscale druk*, waarin het Vlaamse land het leeuwendeel presteert. A contrario volgt hieruit dat de reductie van het overheidstekort en de vermindering van de fiscale en parafiscale druk gunstige gevolgen sorteert voor Vlaanderen. Dit betekent natuurlijk niet dat Wallonië gebaat zou zijn bij het laten voortbestaan van hoge overheidstekorten, indien de vermindering van deze overheidstekorten kan worden ingepast in een algemeen herstelbeleid, waarvan ook Wallonië de vruchten plukt ofschoon in mindere mate dan Vlaanderen.

Alvast wordt het duidelijk - en de economische indicatoren en de statistieken van de werkloosheid bevestigen dit alle dagen opnieuw - dat Vlaanderen beter af wordt met het *herstelbeleid*, zoals gevoerd door Martens V en met het *begrotingsbeleid* zoals gevoerd door Martens VI.

De staatshervorming, zoals ze thans voorligt, zal na een overgangsperiode van 10 jaren aan Vlaanderen een bonus bezorgen van +7 mia BF, wat de gewesten betreft en + ca 3 mia BF wat de gemeenschappen betreft, in totaal 10 mia BF.

Kelnu, een vermindering met slechts 5 % van de miljardenstroom van Vlaanderen naar Wallonië, via de Sociale Zekerheid of via het overheidstekort en vooral de intrestlasten, slaat op een hoger voordeel voor Vlaanderen dan het eindresultaat van de staatshervorming na 10 jaren overgangsfase.

De unitaire sanering van de overheidsfinanciën en van de sociale zekerheid lijkt dus voor Vlaanderen veel meer voordelen af te werpen dan de federale financiering van de gewestvorming, zoals voorgesteld.

Daarbij komt dat indien de staatshervorming, zoals gepland, zou bijdragen tot een verhoging van het tekort van de overheidsfinanciën, deze verhoging van het tekort het financieel voordeel voor Vlaanderen dreigt weg te compenseren of zelfs over te compenseren.

De cijfers van de Leuvense professoren geven ook het empirisch bewijs van de achterliggende motivering, die sommige beleidsverantwoordelijken ertoe gebracht heeft Martens VI met voorbedachte rade ten val te brengen. De voortzetting van het herstelbeleid en het saneringsbeleid werd voor hen steeds meer onaanvaardbaar, omdat volgens hen, het Vlaamse land hiervan steeds meer ging profiteren.

Toch is deze Waalse redenering uitermate kortzichtig. Het herstelbeleid, inclusief het saneren van de overheidsfinanciën, is geen zero-somspel. Dit wil zeggen dat de ene (met name Vlaanderen) niet verkrijgt wat het van de andere (Wallonië) afneemt.

Beide gewesten krijgen de voordelen - ofschoon op divergerende wijze - van het versterken van het economisch draagvlak en het wegwerken van de schuldenberg. Het is onmiskenbaar, en de statistieken van de jongste maanden bewijzen dit, dat ook Wallonië geleidelijk aan begint deel te hebben aan de resultaten van het herstelbeleid.

De benadering van de staatshervorming is heel anders. Hier gaat het wel degelijk om een zero-somspel, daar waar het herstelbeleid een positieve-somspel is. De nieuwe verkaveling van bevoegdheden en de financiering van gewesten en gemeenschappen hebben, althans na de overgangsperiode, voor gevolg dat Vlaanderen iets meer krijgt en Wallonië iets minder. De som van winst en verlies is nul. Maar het eindresultaat voor beide gewesten is geringer dan de duidelijk positieve resultaten van herstelbeleid plus begrotingssanering.

Een laatste conclusie dringt zich derhalve op. De staatshervorming en haar financiering maakt maar een kans indien het herstelbeleid en de sanering van de overheidsfinanciën onverkort worden voortgezet. *De Staatshervorming is helemaal geen substituuat voor het herstelbeleid.* Beide zijn onlosmakelijk verbonden, indien men wil slagen. Men kan er zelfs aan toe voegen dat het welslagen van het herstelbeleid een noodzakelijke voorwaarde is voor het welslagen van de staatshervorming.

3. FINANCIERINGSASPECTEN

3.1. Een ander belangrijk probleem, waarop vele sprekers zijn ingegaan, betreft de *fiscale verantwoordelijkheid* van gewesten en gemeenschappen.

De inwoners van Virginia hebben bij het einde van de 18de eeuw de onafhankelijkheidsoorlog in Amerika ingezet met de slogan : "No taxation without representation". Vandaag de dag zou voor de deelstaten van België moeten gelden : "No representation without taxation". De gewestparlementen bestaan en zij zullen, na de grondwetsherziening, uit het nationaal parlement worden gelicht zodat de hinder van het huidige dubbele mandaat zal verdwijnen.

Persoonlijk heb ik steeds voorgehouden dat het toekennen van grote bevoegdheden aan gewesten en gemeenschappen maar op een democratisch zinvolle wijze kan gebeuren en enkel kan leiden tot een efficiënt bestuur als de parlementen

en regeringen van deze gewesten ook een *voldoende fiscale verantwoordelijkheid* zouden krijgen. *Een uitgaven- of middelen-federalisme leidt gemakkelijk tot het zo versmadede consumptie-federalisme*, waarbij gewesten en gemeenschappen uitgeven wat de centrale staat aan belastingen int.

Uit de debatten is gebleken dat de meeste sprekers van oordeel zijn dat het regeerakkoord inzake de staatshervorming te weinig fiscale verantwoordelijkheid aan de gewesten en de gemeenschappen toekent.

- a. Vanzelfsprekend moet over deze aangelegenheid genuanceerd worden geredeneerd. Het is uitermate moeilijk aan de *gemeenschappen* fiscale verantwoordelijkheid toe te kennen en hen dus in de mogelijkheid te stellen om een gemeenschapsbelasting te heffen voor de Vlaamse Gemeenschap en voor de Franstalige Gemeenschap. Immers, te Brussel is de situatie vrij onontwarbaar en zou dit leiden tot het invoeren van een sub-nationaliteit met alle mogelijke complicaties van dien. Het is dus, naar mijn gevoel, perfect aanvaardbaar en onvermijdelijk, dat men voor de financiering van het onderwijs en de culturele materies werkt met nationale dotaties, die, wat het onderwijs betreft, zijn afgestemd op het aantal leerlingen, gecorrigeerd uiteraard met de invloed van de denataliteit. Het feit dat hiervoor wordt beroep gedaan op de BTW, is alleen een kwestie van presentatie. Vandaag de dag, voor de federalisering van het onderwijs, kan men stellen dat de onderwijsuitgaven ook grotelijks door de BTW worden gefinancierd, aangezien de BTW een zeer belangrijk aandeel uitmaakt van de rijksmiddelen. Het enige bezwaar tegen de voorziene formule is dat door de overgedragen financiële middelen naar de gemeenschappen af te stemmen op het aantal leerlingen, men de gemeenschappen er *niet* toe verplicht de wanverhouding die in België bestaat tussen het aantal leerlingen en het aantal leerkrachten recht te trekken. Het is nl. zo dat in ons land, vooral in het Middelbaar Onderwijs, de verhouding tussen het aantal leerlingen per leerkracht veel lager ligt dan in de landen die ons omringen, met name in de Duitse Bondsrepubliek, in Nederland, in Groot-Brittannië en in Frankrijk, waar deze verhouding 10 tot 25 % hoger ligt.

Het Belgische onderwijs kost dan ook comparatief veel meer. De centrale regering heeft, tijdens de jongste jaren, gepoogd daar wat aan te doen. Ingevolge de federalisering van het onderwijs en de financieringsformule *verdwijnt de noodzaak voor de gemeenschappen om zich af te stemmen op het Europees gemiddelde en zich dus voor te bereiden op 1992.*

- b. *Inzake de financiering van de gewesten* is voorzien dat de ristourneerbare belastingen, belasting op spelen, weddenschappen, verkeersbelasting, de onroerende voorheffing, de successierechten, eens volledig geristourneerd, tot de bevoegdheden van de gewesten behoren. Dit betekent dat de gewesten de aanslagvoeten en de belastbare basis van deze belastingen zullen kunnen wijzigen. Het gaat evenwel over relatief geringe bedragen. Het regeerakkoord daarentegen bevat *geen* enkele duidelijke en dwingende bepaling, ook niet na de overgangsperiode, die de gewesten ertoe verplicht om, zoals de gemeenten, *opcentiemes* te heffen op de personenbelasting. Hierin schuilt juist de echte fiscale en politieke verantwoordelijkheid voor de uitgaven, zoals de schepencolleges dat ervaren in al onze gemeenten. Opcentiemes hebben het grote voordeel dat zij de fiscale basis niet wijzigen, die dus nationaal zou blijven, wat nodig is om de EMU in stand te houden. Maar anderzijds heeft de kiezer, bij het verkiezen van de leden van deelstaatsparlementen, dan toch de mogelijkheid om een keuze te maken tussen zuinige beheerders en verkwistende beheerders.

De financiering van de staatshervorming leidt praktisch tot een volledige behoeftendeckking. Het is juist dat inzake lopende uitgaven de gewesten slechts 85,7 % van hun behoeften bekomen uit de geristorneerde belastingen en op het eerste gezicht 14,3 % moeten ontlenen. Evenwel worden deze leningen door de nationale staat terugbetaald onder de vorm van annuïteiten, andermaal ten belope van 85,7 %. Het eindresultaat hiervan is dat de gewesten slechts 2 % zelf moeten gaan dekken, en hiervoor volstaan de onbelangrijke ristourneerbare belastingen. Voor de kapitaaluitgaven moeten de gewesten het volledige bedrag ontlenen, maar daar ook wordt door de nationale staat uiteindelijk 85,7 % teruggefinancierd, zodat het saldo dat de gewesten daar moeten dragen evenmin van aard is om hen ertoe te brengen opcentiemes op de inkomensbelasting van de natuurlijke personen te heffen.

Het is begrijpelijk dat de gewestelijke verantwoordelijken terugschrieken voor het heffen van een gewestbelasting en dat zij liever de geldsommen onvoorwaardelijk bekomen van de nationale regering. Maar dit systeem dreigt te leiden tot inefficiëntie en tot de onmogelijkheid om het globale overheidstekort van de centrale regering en van de gewesten significant terug te schroeven.

3.2. *Grote onzekerheid* heerst vandaag over de uitkomst van het uitgewerkte financieringssysteem. Zal het de gewesten deficitair maken of enkel de centrale overheid of beide? Of zal het een krachtige stimulans inhouden tot sanering van de overheidsfinanciën zowel op nationaal als op regionaal vlak?

De scenario's, die tot op heden werden berekend door o.m. Vice Eerste Minister Jean-Luc Dehaene, Oud-Begrotingsminister Guy Verhofstadt, het V.E.V. en nog anderen leiden tot zeer uiteenlopende resultaten, naargelang van de inachtgenomen hypothesen.

Eén zaak is zeker : de belastingbetaler in zijn hoedanigheid van ofwel staatsburger ofwel deelstaatsburger, betaalt uiteindelijk het gelag, als de tekorten zouden toenemen. Maar er is een tweede belangrijke conclusie te trekken. Volgens bepaalde scenario's zou de financiering, zoals voorgesteld, na de overgangsperiode leiden tot het deficitair worden van de gewestelijke financiën. Dit zou blijken uit de berekeningen van het V.E.V. De waarschijnlijke waarheid is dat in elke hypothese uiteindelijk de centrale staat zal dienen financieel tussenbeide te komen. Volgens Oud-Minister Verhofstadt leidt de financiering van de staatshervorming tot een verslechtering van de overheidsfinanciën in hoofde van de centrale staat; volgens het V.E.V. zijn het de gewesten die aan het kortste eind trekken. In deze laatste veronderstelling moet men zich echter geen illlusies maken. Stel dat het gewest Valonië in de toestand komt van b.v. de stad Luik of het gewest Vlaanderen in de situatie van de stad Antwerpen. Dan staat het als een paal boven water dat deze gewesten zich zullen richten tot de nationale regering. Als een gewest zijn eigen regering en zijn talrijke ambtenaren en schuldeisers *in staking*

van betaling zou gaan ook al hebben zij leningen afgesloten zonder staatswaarborg, wordt een dergelijke druk uitgeoefend op de centrale regering, dat die zal verplicht zijn financieel tussenbeide te komen.

De leningen van de gewesten genieten derhalve van een *impliciete* staatswaarborg.

4. BESLUIT

Een van de belangrijkste conclusies van de studiedag was ongetwijfeld dat, gegeven de grote onzekerheden die bestaan over de financiële eindbalans van de staatshervorming, het waarschijnlijk wijs zou zijn de wet op de financiering van gewesten en gemeenschappen *niet meteen te laten vastleggen bij bijzondere meerderheid*. Wordt ze daarentegen bij gewone meerderheid goedgekeurd, dan blijft het mogelijk of althans veel gemakkelijker het financieringsmechanisme te herzien, indien zou blijken dat het moet worden bijgesteld of bijgesleuteld. Wordt het daarentegen onmiddellijk onder de grendel geplaatst van een dubbele gekwalificeerde meerderheid, dan dreigt het gevaar dat men terecht komt in een financieringsformule die, wegens haar gebrek aan flexibiliteit, zou kunnen leiden tot het bekende buigen of barsten.

De debatten waren zeer boeiend en stimulerend. De gedachtenwisseling was grotelijks opbouwend en convergeerde in de gemeenschappelijke wil om te komen tot pacificatie in dit land. Er werd echter ten zeerste onderstreept hoe nodig het is te waken over de coherentie van het Belgisch federalisme sui generis en het behoud van de EMU, het minimaal houden van mogelijke inefficiënties, te waken over de fiscale verantwoordelijkheid van de uitgevende overheid op het niveau van de gewesten en ervoor te zorgen dat het algemeen herstel van de Belgische economie en van de Belgische overheidsfinanciën niet zou worden gehypothekeerd door de uitvoering van de staatshervorming.